总理衙门建立的意义

焦少玲

1861年1月20日，清廷正式批准成立我国历史上第一个专门的外交机构——总理各国事务衙门（以下简称总理衙门）。它的建立，标志着晚清政治体制变革的开始，对以后中国近代化的发展产生了深远的影响。

总理衙门的建立开创和奠定了中国近代外交制度的基础。总理衙门建立以前，中国没有近代意义的外交机构，除了颁赐荣典或诏谕于藩属以外，它不曾派过任何正式驻外使节和领事。而总理衙门的成立，使中国的外交制度开始向近代化迈进。奕䜣、文祥等人放下天朝大国至尊至大的架子，破除闭关自守的传统观念，主动了解世界各国的情况，并付诸实践，使近代中国人在向西方学习和走向世界方面迈出了一步。

总理衙门成立以后，注意对外交人员和翻译人员的培养。早在1859年2月26日，郭嵩焘就奏请设立通译学堂，着重教授西方语言，1861年冯桂芬也强调学习西方语言的迫切性。同年，奕䜣和文祥联名奏请设立同文馆，建议挑选年轻聪明的满族子弟学习外语。同文馆造就了一批优秀的翻译和外交人员，适应了当时的需要。

总理衙门成立后，为建立新的外交制度作了尝试。西方列强一直要求中国在西方国家常驻使节。但派遣使节驻外，中国无此先例。总理衙门既无法抵挡列强的劝诱，也希望事先能作一尝试，从中取得经验，为正式遣使打下基础。因此，当1866年赫德请求总署派同文馆学生若干名随他赴泰西各国游历和考察时，总署便派前山西襄陵知县，满人斌春及其子广英率同文馆学生若干名出游英、法、德、俄诸国，他们的任务是“沿途留心，将该国一切山川形势，风土人情，随时记载，带回中国，以资印证。”① 虽游历性质与出使不同，但这却是中国政府首次派员考察西欧诸国。返国后，斌春将其游西日记——《乘槎笔记》呈递总署，总署大臣阅后，深感西洋诸国的富强，中国必须立即遣使出洋，以通中外之情，“遇有中国不便事件，即可商之该国。”② 1867年11月，总署又奏请派前美国驻华公使蒲安臣及志刚和孙家谷为首的使团出使欧美各国，这是中国近代第一个访外使团，其任务是办理中外交涉事务，向列强转达中国政府对内、对外主张，并且在出使过程中学习中外交往的礼节，这个使团在外国历时二年多，访问了美、英等11国，奔走十万余里，险阻备尝。斌春考察团和蒲安臣使团的欧美之行，为以后的正式遣使创造了条件。1876年，清政府终于派遣著名的洋务派官员郭嵩焘担任中国第一任驻外公使。从此，驻外使节联翩外出，在当时世界主要国家建立了中国的公使馆，与此同时又建立了领事制度。从1876年到清末，清政府共在海外建立了19个常驻使馆，有58人曾被派充驻外公使。③ 此后不久，曾纪泽、李鸿章等又奏准建立关于出使英国人员的得奖、谢恩、病假、开缺及对出使人员的鼓励制度。④ 光绪二年，总署制定了出使章程十二条，就出使人员的品级、薪俸和年限等问题作了详细的规定，使遣使驻外制度化和正规化，中国外交从此也开了一个新的局面。

外国使节在1861年进驻北京后，不断提出觐见的问题，都被拒绝。在清政府内部，对觐

见不觐见和跪拜不跪拜，长期争论不休。1867年，总理衙门就此问题征求几个主要封疆大吏的意见，绝大多数人主张在皇帝成年以前应回避这个问题。至于皇帝成年后的觐见礼仪，李鸿章主张可以允许外国公使沿用觐见本国国王的礼节。曾国藩认为，康熙帝曾经把俄国看成是一个平等的敌国，而不是一个下属附庸，所以朝廷也可以把外国公使看成是具有平等地位的敌国使臣，使之免于遵守中国的习俗。很多保守派官员反对这样做。1873年2月新帝成年，宣布亲政，外国代表又一次提出觐见的要求。总理衙门就履行礼仪问题反复讨论，最后同意外国代表入觐时可免去三拜九叩礼，行五鞠躬礼。1873年6月27日上午9时，同治帝在紫光阁接见了日本和西方外交官。西方外交官们等待了十二年之久的这次觐见礼的全部过程只用了半小时。⑤

此外，总理衙门的建立是清政府政体变革的重要一步。清朝的政治体制是一种建立在封建自然经济基础之上，以君主专制为核心，对国家的经济、政治、文化乃至一切社会生活实行纵向垂直统治的、高度中央集权的行政管理体系。社会发展进入近代以后，清政府面临着日益严重的冲击，为了在变化了的社会条件之下继续有效地行使政府职能，必须对旧的政体作一些调整和变革。19世纪60年代，中国已被迫与近20个资本主义国家签订了通商贸易协定，对外通商口岸增加到十几个，从东南沿海向长江内地扩展，中国和外部世界的联系大大增强了。这种变化使清政府面临着这样的抉择：要么将外国人赶出国门退回到闭关自守的旧秩序中去；要么对政体作某些变更，以适应变化了的形势。前者清政府无力，也不可能实行，清政府只有采取后者。对政体进行的第一项重大改革就是1861年设置了专门负责外交事宜的中央机构——总理衙门。总理衙门总揽了外交及与外交有关的财政、军事、经济、教育等大权。总理衙门成立以前，清政府对外国的态度一贯是“理藩而已，无所谓外交。”总理衙门建立后，清政府开始了近代意义上的外交。诚然，这种外交带有幼稚的色彩，但这毕竟是中国走向世界的第一步，标志着中国开始进入世界近代体系。

总理衙门的建立对人们思想观念的进步也发生了重要的影响。总理衙门建立本身，就意味着封建保守派闭关自守思想的一次失败。1861年以后，出现了文化意识的新觉醒。这种觉醒就是认识到必须进行变革，在面临外国技术和经济挑战的情况下，必须在内政上作变革。这一时期，敏感的官僚和士大夫，如郭嵩焘、薛福成、王韬都专门讨论过改革问题。接受西学的运动在1861年以后有明显进展，江南制造局和京师同文馆的翻译出版物数量可观，这些译著成为传播西学的重要媒介。一些外交官员和留学生等出国人员所写的日记、笔记及信函，对于改变社会传统观念也起了一定作用。首任驻外公使郭嵩焘著有《使西记程》，及《伦敦巴黎日记》，刘锡鸿著有《英轺私记》。这些长期驻扎西方国家并在对中西情况作比较观察的基础上写下的日记和信函，虽著者的政治倾向不同、个人素质修养有异，但承认西方的物质文明高于中国则是相同的，并且主张中国应该学习西方的某些东西，为当时国内仍十分愚昧保守的思想界吹进了一股清新之风。这些著作所言大部分是中国人自己的亲身经历和感受，对于传播西方的信息，无疑具有独特的作用和意义。

---

① 《筹办夷务始末》同治朝，卷39。

② 周家眉：《期不负斋政书》（台湾版）。

③ 《清季职官年表》第四册。

④ 第一历史档案馆藏：《录副档·外交类》考贝45号。

⑤ 引自《英国议会文献集·中国》第一号。